

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15152>

Please be advised that this information was generated on 2014-11-11 and may be subject to change.

Een terminologisch tweeluik

Dr. C. A. J. M. Kortmann

1. In het door de Raad van State uitgebrachte advies betreffende de onlangs uitgebrachte nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid¹ wordt erop gewezen dat het kabinet zich ten onrechte betitelt als regering. De nota is immers een geschrift van het kabinet, van de — gezamenlijke — ministers, niet een geschrift van de Koning met zijn ministers. Het begrip 'regering' is kennelijk niet zo eenduidig — zelfs voor het kabinet — dat het geen problemen oproept.

De term regering komt in de huidige Grondwet voor in artikel 87, handelende over vaste colleges. Wat is daar met 'regering' bedoeld? Zie ik het goed, dan houdt het woord daar in: Kroon, Koning met minister(s).² Verschillende wetten, steunende op dat artikel doen echter anders vermoeden. De wetten van 13 mei 1954, *Stb.* 212 (Raad voor de Jeugdvorming), van 30 maart 1955, *Stb.* 173 (Raad voor de kunst), 25 juni 1964, *Stb.* 236 (Raad voor de Territoriale Decentralisatie) spreken niet van adviezen uit te brengen aan 'Ons' — hetgeen Koning met minister(s) inhoudt — doch van adviezen uit te brengen aan Onze Minister (van het betrokken ministerie). De uitvoeringswetten van artikel 87 doen het aldus voorkomen dat één minister — ook zonder de Koning — de regering is, althans kan zijn.

De Wet op de Raad van State is aanzienlijk preciezer, waar zij in artikel 20 bepaalt dat 'de aangelegenheid hetzij door Ons, op voordracht van Onze Minister, wie de zaak aangaat, hetzij door Onze Minister, krachtens door Ons te verlenen machtiging, ter overweging ahangig wordt gemaakt'. Deze constructie lijkt de juiste: waar een college adviesorgaan is van de Kroon (of de regering) moet het advies niet door de minister alleen (kunnen) worden gevraagd, noch aan hem alleen (kunnen) worden uitgebracht.

Wellicht zal men zeggen: de zaak is niet van groot belang: artikel 87 is een vreemd element in de huidige Grondwet; men heeft zich over de inhoud van de term regering niet beraden.

Interessant wordt het vraagstuk van de betekenis van het begrip regering dan echter wel bij beschouwing van de voorstellen van de Staatscommissie Cals-Donner. De toelichting, hoofdstuk II, par. 2, van het eindrapport handelt over de grondwettelijke terminologie. Daar wordt de term regering uitdrukkelijk omschreven; regering betekent: Koning en ministers gezamenlijk (p. 35). Niet dus: Koning en één minister, noch Koning en enkele ministers, laat staan de minister(s) of Koning alleen. In verhouding tot het bestaande artikel 87 Grondwet — en zeker in verhouding tot de voornoemde organieke wetten van dat artikel — betekent het voorstel van de Staatscommissie een novum. Het is dan van belang om te bezien hoe de term in de door

de Staatscommissie voorgestelde bepalingen functioneert en of het terminologisch probleem definitief is opgelost.

Het voorgestelde artikel 32, eerste lid, levert geen problemen op; het geeft slechts een begripsbepaling: de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers (alle ministers volgens de toelichting). Volgens dezelfde toelichting (p.71) stemt deze formulering overeen met het ten onzent heersende spraakgebruik. (Kennelijk niet bij dat van het huidige kabinet dat zich — zoals reeds gezegd — betitelt als regering.) Wat daarvan ook zij, de bepaling op zich is duidelijk.

Vervolgens stuit men echter op artikel 34, handelende over de ministerraad. Het derde lid stelt: De ministerraad bepaalt het algemeen regeringsbeleid. Hier rijst wellicht reeds een probleem (afgezien van het m.i. terecht door een minderheid van de Staatscommissie opgeworpen, op p. 76 van het eindrapport vermelde vraagstuk). Hoe kan de ministerraad — die niet de regering is — het algemeen regeringsbeleid bepalen? Bepalen wil zeggen: vaststellen. Bepalen is niet hetzelfde als verantwoordelijk zijn voor. Verantwoordelijk voor het te voeren en gevoerde regeringsbeleid is de ministerraad zonder twijfel. Dat is — nogmaals — echter iets anders dan dat beleid bepalen. Dat laatste kunnen slechts de Koning en de ministers gezamenlijk. Is o.a. om deze reden de minderheid van de Staatscommissie niet op het juiste spoor, waar zij de voorkeur geeft aan de formule van artikel 4, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers?³

Artikel 52, tweede lid, lijkt een juiste bepaling: na de opening van de zitting van de Staten-Generaal geeft inderdaad de regering een uiteenzetting van het door haar te voeren beleid. Overigens ware het in het licht van de voorgestelde bepaling dan wel aan te bevelen dat naast de Minister van Financiën ook tenminste de Minister-president de miljoenennota ondertekent.

Belangwekkend is de term regering vooral in artikel 64, dat stelt: De wetgeving geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Voor de verklaring waarom de term hier is gebezigd verwijst de toelichting (p. 165) naar de reeds geciteerde paragraaf 2. Het

1 Zitting 1973-1974 — 12944.

2 Vgl. Steenbeek, Een nieuwe grondwet?, bijzonder nummer NJB, 1971, p. 36.

3 Vgl. Van Haersolte, Een nieuwe grondwet?, bijzonder nummer NJB, 1971, p. 13; art. 4, eerste lid, RvOM luidt: De Raad beraadslaagt en besluit over de aangelegenheden betreffende het algemeen regeringsbeleid. Hij bevordert de eenheid van dat beleid.

probleem is nu dat in die paragraaf slechts wordt gesteld dat de tekst van de Grondwet tot uitdrukking dient te brengen dat de wetgeving geschiedt door de regering en de Staten-Generaal. Het waarom daarvan wordt niet aangeduid (p. 36). De vraag is of dat niet had dienen te geschieden. Is het immers niet zo dat het voorstel van de Staatscommissie het huidige staatsrecht wijzigt? Zie ik het goed, dan nemen aan de huidige wetgevende macht immers niet de Koning en de gezamenlijke ministers — het kán wel — deel, doch de Koning en één of meer ministers.⁴

Wellicht werpt men tegen dat artikel 4, tweede lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers bepaalt dat de Raad beraadslaagt en besluit over wetsontwerpen. Dat zou er dan op wijzen dat ook nu reeds de gezamenlijke ministers (met de Koning) deelnemen aan de wetgeving. Is deze tegenwerping echter niet eerst juist, indien de Staatscommissie ook algemene maatregelen van bestuur — waarover immers ook in de Ministerraad wordt beraadslaagd en besloten — als besluiten van de regering zou kwalificeren? Dat doet de Staatscommissie echter uitdrukkelijk niet (eindrapport p. 35). Terecht, naar het voorkomt. Immers: 'Tegen het invoeren van een terminologie, die reeds dadelijk de werkelijkheid niet dekt, bestaan vele bezwaren' (p. 35, 36). Niet duidelijk is waarom dit zelfde bezwaar niet ook moet gelden tegen formulering van artikel 64. Immers ook bij de wetgeving is de werkelijkheid dat daarin participeren de Koning en één of meer ministers.⁵ Het voorgestelde artikel 32, tweede lid, brengt dit wél duidelijk tot uitdrukking, waar wordt gesproken van ondertekening door een of meer ministers.

Heb ik het goed, dan kan men slechts stellen dat het kabinet collectief verantwoordelijk is voor een aanhangig gemaakt wetsontwerp, zoals het dit ook is voor een algemene maatregel van bestuur. En die collectieve verantwoordelijkheid komt bovendien eerst tot uiting, indien hetzij het parlement het gehele kabinet verantwoordelijk stelt, hetzij het kabinet zelf, als geheel, consequenties trekt uit bv. het niet aanvaarden van een wetsontwerp. Ook slechts één excellent hoofd kan rollen!

Vergelijkbare problemen doen zich voor bij de artikelen 72, eerste lid, en 75, eerste lid, waar het buitenlands respectievelijk het verdedigingsbeleid wordt opgedragen aan de Regering.

Met betrekking tot het buitenlands beleid kan bovendien worden opgemerkt dat het voornoemde Reglement van Orde in artikel 4, tweede lid, onder c, slechts spreekt van 'belangrijke onderwerpen het buitenlands beleid betreffende', niet over het gehele buitenlands beleid. Gedeelten daarvan berusten kennelijk geheel en al bij de Koning met één of meer ministers, niet: met alle ministers.⁶

Tenslotte doet zich tussen deze artikelen en het reeds genoemde artikel 34, derde lid, een merkwaardige discrepantie voor. Volgens de laatstgenoemde bepaling bepaalt de ministerraad het algemeen regeringsbeleid, volgens de eerstgenoemde voert de regering het buitenlands en defensiebeleid. Moet men dan niet concluderen ofwel dat de laatstgenoemde vormen van beleid geen deel van het algemeen regeringsbeleid (kunnen) vormen, of, indien dit wel zo zou zijn, dat met 'mi-

nisterraad' in artikel 34 in feite is bedoeld 'regering', ofwel dat er ten aanzien van het buitenlands en verdedigingsbeleid twee competente organen kunnen zijn? Een laatste oplossing kan wellicht nog gelegen zijn in de opvatting dat beleid 'bepalen' (artikel 34) iets anders is dan beleid 'voeren' (artikelen 72 en 75). Dat zou echter betekenen dat de Koning en de ministers gezamenlijk het door de ministers gezamenlijk bepaalde — algemene — verdedigingsbeleid voeren. De Koning zou dan zijn onderworpen aan de beleidsbepaling in de ministerraad.

Uit het bovenstaande moge wellicht worden afgeleid dat de introductie van de term regering in de door de Staatscommissie bedoelde zin geenszins leidt tot volledige terminologische helderheid. Ik vraag mij dan ook — met Van Haersolte⁷ — af of het niet overweging verdient terug te vallen op reeds bestaande termen als Koning of Kroon. Dit in ieder geval in al die gevallen, waarin geenszins vaststaat dat de Koning met de ministers gezamenlijk optreedt.

2. De titel van deze bijdrage belooft een tweeluik. Het tweede luik(je) wordt hieronder geopend.

De Staatscommissie introduceert in haar voorstellen de — enigszins verrassende — term overheid. Dat is iets nieuws. Zij komt in de huidige Grondwet niet voor. Reeds daarom verdient zij de aandacht. Allereerst rijst dan de vraag wat onder 'de overheid' te verstaan. De overheid als zodanig is geen ambt, geen orgaan, geen rechtspersoon. Wat is zij dan wel?

De Staatscommissie verheldert het begrip niet. Het enige wat men te weten komt is dat onder overheid verstaan moet worden niet alleen de centrale overheid, doch alle overheidsinstanties (eindrapport p.p. 178, 231).

Indien dit inderdaad het geval is, worden de bepalingen betreffende de sociale grondrechten extra belangwekkend.

Een voorbeeld: artikel 80, eerste lid, stelt: Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid. Voorwerp van zorg dus — naar men mag aannemen — voor de centrale en gedecentraliseerde wetgevers en besturen. Doch ook — als ik mij niet vergis — voor de rechter. Moeilijk aanvechtbaar lijkt te zijn dat de rechter deel uitmaakt van de centrale overheid. Dit aangenomen rijst dan de vraag wat de rechter met bepalingen als de artikelen 80, eerste lid, 82, eerste lid en 83, eerste lid, moet aanvangen ingeval hij komt te staan voor de beoordeling van door hem toetsbare wetgevende en bestuurlijke maatregelen. Kan hij dan, als overheid, stellen: 'ook op mij berust de zorg voor voldoende werkgelegenheid etc.'? Kan hij dan stellen: 'mijns inziens bevordert

4 Vgl. Van Haersolte, Inleiding tot het Nederlandse Staatsrecht, 5e dr., p. 43; Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, I, p. 367, 368 stelt zeer duidelijk dat 'regering' niet per se het gehele kabinet aanduidt.

5 Vgl. Van Raalte, Het Nederlandse Parlement, 4e dr., p. 195, 196.

6 Zie voor een ander — m.i. terecht — opgeworpen bezwaar, ook met betrekking tot de defensie: Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 9e dr., p. 389, noot 1.

7 Vgl. Een nieuwe grondwet?, bijzonder nummer NJB, 1971, p. 12, 13.

vernietiging of onverbindendverklaring van dit voorliggende besluit de werkgelegenheid'? Of nog sterker: 'ik dien in dit geval te vernietigen of onverbindend te verklaren, daar ik anders niet voldoe aan de ook tot mij gerichte opdracht tot zorg voor voldoende werkgelegenheid?' Als de rechter inderdaad ook deel uitmaakt van de overheid, dan is hij volgens de voorgestelde bepalingen gedwongen, evenals de wetgever en het bestuur, werkgelegenheidspolitiek te gaan voeren. Dan dient ook hij zorg te dragen voor verhoging van de bestaanszekerheid, spreiding van de welvaart, leefbaarheid van het land en bescherming van de volksgezondheid.

Het zal niet zo door de Staatscommissie zijn bedoeld.⁸ Doch indien het niet is bedoeld, ware het dan niet beter de term overheid hetzij te vervangen door met name aangeduide instanties, hetzij in de toelichting uitdrukkelijk te stellen dat met de term overheid is bedoeld op de beleidsvoerende, 'politieke' instanties? Het gaat erom dat de bepalingen, die sociale grondrechten bevatten, niet door de rechter als een instructie⁹ ook aan hem worden opgevat. De normen moeten een instructie zijn aan wetgever en bestuur.¹⁰ Bij toetsing van hun besluiten zal de rechter dan nimmer kunnen en mogen zeggen: 'ik draag (mede) zorg voor b.v. de leefbaarheid van het land, ik ben van mening dat deze of gene verordening de leefbaarheid 'niet verzorgt', ergo verklaar ik haar onverbindend'. De rechter zal slechts mogen zeggen: 'de (lagere) wetgever of het bestuur kan, alle omstandigheden in aanmerking genomen, niet stellen dat voldaan is aan de norm besloten in dit of ginds sociaal grondrecht. Daarom wordt het besluit door mij onverbindend verklaard'. Slechts dan wordt de rechter gedwongen marginaal te toetsen, het-

geen, gezien de vaagheid van de instructienorm, ook niet anders mág kunnen. Slechts dan is verzekerd dat de rechter niet (ver)wordt (tot) een politiek orgaan.¹¹

Tenslotte nog deze vraag: aangenomen dat er op een gegeven ogenblik naar de opvatting van bepaalde individuen of groepen door de 'overheid' onvoldoende zorg wordt gedragen voor voldoende werkgelegenheid e.d., aangenomen dat een 1401-actie wordt overwogen tegen de 'overheid' op grond van strijd met haar rechtsplicht,¹² tegen wie moet er dan worden geprocedeerd? Tegen de 'overheid' kan men geen actie instellen, zij is burgerrechtelijk volkomen irrelevant. Met andere woorden: men kan kiezen; men kan procedures tegen alle overheidsinstanties die rechtspersoonlijkheid bezitten: tegen de Staat der Nederlanden, tegen de provincie, de gemeente en het waterschap.¹³

8 Terloops blijkt dit uit p. 219 van de toelichting.

9 Vgl. de 'Regerings'-nota, p. 12 l.k.

10 De 'Regerings'-nota, p. 12, l.k. spreekt dan ook terecht van 'taakstellingen voor wetgeving en bestuur'. Dit echter eerst na gesproken te hebben van 'opdrachten aan de overheid'. De Proeve, artikel 69, lijkt van een juister standpunt uit te gaan dan de Staatscie., daar richt de norm zich tot de wetgever.

11 Ook het kabinet acht een dergelijke ontwikkeling onjuist: zie de nota, p. 12, r.k., p. 13, l.k.

12 Ik zie af van de vraag of de actie überhaupt kan slagen, vanwege het instructienorm-karakter van de sociale grondrechten. Dat overigens de gedachte aan een dergelijke actie niet uit de lucht gegrepen is, bewijst het voornemen van de NVSH een kort geding aan te spannen tegen de Staat. Het optreden van de overheid t.a.v. bepaalde klinieken, waar abortus wordt verricht, zou 'verstorend' werken bij het streven naar een optimale geboorteregeling (vgl. art. 82 Staatscommissie) in Nederland (vgl. De Tijd, vrijdag 19 juli 1974).

13 En ook, als hij 'overheid' is: tegen de rechter!

De bezwaarschriften in de Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging

Mr. E. Bosma

De termijn van 10 dagen, waarbinnen bezwaren kunnen worden ingebracht tegen een ingediende aanvraag krachtens de Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging, is reeds lang onderhevig aan kritiek. Deze termijn is veel te kort, zo vinden diverse actiegroepen en instanties werkzaam op het gebied van het milieu, om de aanvraag nauwgezet te kunnen bestuderen en daartegen een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Men zie hierover bijvoorbeeld tijdschriften als Natuur

en Landschap¹ en Natuur en Milieuzorg² en de brief d.d. 23 januari 1974 van de Stichting Natuur en Milieu aan de vaste commissie voor de milieuhygiëne uit de Tweede Kamer.

1 Natuur en landschap, tijdschrift voor natuurbehoud en milieubeheer. Uitg. van de Stichting Natuur en Milieu, 1974 nr. 1, pag. 195.

2 Natuur en milieuzorg, Uitg. van de Stichting Natuur en Milieu, 1973, nr. 4, pag. 3.